

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**СКОЛЬКО СТОЯТ ПРОЦЕДУРЫ
ГОСЗАКУПОК?
ЭМПИРИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА
С ПОЗИЦИЙ ЗАКАЗЧИКА**

Препринт WP8/2014/01

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2014

УДК 339.1
ББК 65.422.5
С44

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

С44 **Сколько стоят процедуры госзакупок? Эмпирическая оценка с позиций заказчика**
[Текст] : препринт WP8/2014/01 / О. Н. Балаева, Л. С. Коробейникова, Е. Е. Чупандина, А. А. Яковлев ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 44 с. – 150 экз.

В работе представлен подход к оценке и учету издержек на осуществление закупочных процедур в российской системе госзакупок. В рамках данного подхода разработана и протестирована на данных Воронежского государственного университета (ВГУ) методика расчета издержек госаказчика, связанных с осуществлением его закупочной деятельности. На основании полученных результатов были сформулированы выводы об эффективности различных закупочных процедур и типов госзакупок ВГУ, в том числе в сопоставлении с данными исследования PricewaterhouseCoopers, проведенного в 2011 г. по странам Евросоюза.

Результаты работы могут быть также использованы для разработки рекомендаций по совершенствованию управления процессами закупок на уровне отдельных организаций-госзаказчиков и формулирования новых подходов к оценке эффектов от регулирования закупок на макроуровне.

УДК 339.1
ББК 65.422.5

Балаева О.Н., кандидат экономических наук, доцент кафедры общего и стратегического менеджмента НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ.

Коробейникова Л.С., кандидат экономических наук, заведующая кафедрой экономического анализа и аудита, начальник отдела закупок ФГБОУ ВПО ВГУ.

Чупандина Е.Е., доктор фармацевтических наук, заведующая кафедрой управления и экономики фармации и фармакогнозии, первый проректор – проректор по учебной работе ФГБОУ ВПО ВГУ.

Яковлев А.А., кандидат экономических наук, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, профессор кафедры теории и практики государственного управления НИУ ВШЭ.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Балаева О. Н., 2014
© Коробейникова Л. С., 2014
© Чупандина Е. Е., 2014
© Яковлев А. А., 2014
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2014

Введение¹

В условиях реформирования системы госзакупок в Российской Федерации и перехода на контрактную систему актуализируется проблема эффективности процедур госзакупок. Однако в дискуссиях о госзакупках основное внимание уделяется выгодам от применения конкурентных процедур (в виде снижения цен на торгах), а издержки, которые при этом несут заказчики, поставщики и регуляторы (ФАС, региональные департаменты закупок и т.п.), как правило, не учитываются. Тем не менее, как показывают зарубежные исследования и экспертные оценки российских специалистов по госзакупкам, размер таких издержек может быть весьма значителен. С его учетом целый ряд закупочных процедур (в особенности мелкие закупки) могут оказаться неэффективными.

Актуальность учета и анализа издержек на осуществление закупочной деятельности возрастает с принятием закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ), поскольку, как показывает первый опыт применения данного закона, новое регулирование предъявляет к заказчикам дополнительные требования по прогнозированию и планированию закупок, проведению процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд заказчика, исполнению договоров, мониторингу, надзору, контролю и аудиту соблюдения требований законодательства. Соответственно, по оценкам специалистов, издержки администрирования госзакупок по сравнению с условиями действия закона № 94-ФЗ в целом возрастают.

Так, например, с введением закона № 44-ФЗ более значимым становится этап планирования закупок. План закупок госзаказчика должен разрабатываться с учетом мероприятий государственных программ РФ, целевых программ, планов и программ развития субъектов РФ, что по-

¹ Данная работа основана на результатах исследования Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, проводимого в рамках проекта «Сравнительный анализ эффективности государственных закупок», поддержанного Программой фундаментальных исследований ВШЭ в 2013–2014 гг. Авторы благодарны Т.М. Обернибесовой, И.В. Абанкиной и другим участникам семинара Института образования НИУ ВШЭ за полезные замечания и комментарии.

зволяет сформировать сводный прогноз закупок как часть прогноза социально-экономического развития РФ и существенно повышает степень обоснованности плана закупок организации-госзаказчика, однако, вместе с тем, и увеличивает трудоемкость данного этапа закупочного процесса. Включение в контрактную систему положений об обосновании и нормировании закупок позволяет заказчику устанавливать требования к приобретаемым товарам, достаточным для обеспечения его деятельности. Но это также способствует росту трудоемкости работ по планированию закупок, так как детальному обоснованию подлежат объекты закупки, способы определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок. Растет трудоемкость работ по обработке документов и организации электронного документооборота, что связано с необходимостью сканирования большого сегмента бумажных документов, используемых в системе документооборота заказчиков и поставщиков. Затратность закупочного процесса также возрастает с приобретением дополнительного оборудования для специалистов Контрактной службы. Реализация принципа профессионализма заказчика, в рамках которого необходимо поддерживать уровень квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, требует формирования определенного бюджета расходов на повышение квалификации или профессиональную переподготовку как сотрудников Контрактной службы, так и членов Единой и приемочной комиссии заказчика в сфере закупок.

До недавнего времени исследования эффективности закупочных процедур российских госзаказчиков с учетом издержек на их осуществление практически не проводились, и соответствующие методики расчета в российской системе госзакупок отсутствуют. Однако нельзя не отметить, что проблема значимости издержек осуществления госзакупочной деятельности неоднократно фиксировалась специалистами, занимающимися данной тематикой.

В известной публикации журнала «Эксперт» 2010 г. о проблемах госзакупок «Вернуть госзакупки из зазеркалья» [2] по итогам доклада ГУ ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству» [6], пожалуй, впервые четко обозначается проблема учета издержек администрирования закупочных процедур, которые несут все участники торгов – и поставщики, и госзаказчики в рамках соблюдения процедур закона № 94-ФЗ. «До сегодняшнего дня система регулирования скорее строилась по критериям упрощения и удешевления процессов администрирования для регулято-

ра. Однако необходимо учитывать также издержки, которые несут поставщики и заказчики в связи с необходимостью соблюдения требований 94-ФЗ. В конечном счете эти издержки всегда закладываются в цену закупок. Это происходит либо путем абсолютного завышения цены поставок при отсутствии достаточной конкуренции на торгах (что предопределяется избыточно усложненными процедурами и непривлекательными условиями участия в торгах для поставщиков), либо путем относительного завышения цен – при поставке товаров низкого качества» [2].

Анализируя недостатки госзаказа, М.Ю. Малкина отмечает, что «будучи опосредованной формой взаимодействия производителя и потребителя, с созданной для этого мощной инфраструктурой, институт госзаказа поддерживает систему общественных квазиблаг и увеличивает транзакционные издержки взаимодействия госучреждений и бизнеса. Внутри организаций возникают дополнительные структуры, работающие с госзаказом, раздувается бюрократический аппарат учреждений, выполняющих функции государственных заказчиков... Все это ложится тяжелым бременем на государственный бюджет» [4, с. 55].

В работе коллектива авторов ГУ ВШЭ [6] актуальность учета издержек на осуществление закупок обосновывается на примере крупной бюджетной организации-заказчика. Как показали расчеты, издержки администрирования закупок составили около 0,6% от общего объема этих контрактов. При этом издержки на одну процедуру практически не зависели от размера контракта, в итоге для крупных контрактов (свыше 1,5 млн руб.) издержки оценивались как 0,15–0,2%, а для мелких (до 1,5 млн руб.) – возрастали до 7,5–9%. Надо понимать, что эти издержки организация-заказчик несет в любом случае, даже если экономия от снижения цены в связи с применением конкурентной процедуры отсутствует, и, соответственно, необходим их учет при оценке эффективности закупочной деятельности.

Исследование Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ по закупкам сахара 2011 г. (данные для 2720 «простых» контрактов, все регионы) показало, что цены госконтрактов составляют примерно 90% от розничной цены сахара в то же время в том же регионе [7]. При этом цены контрактов, заключенных по итогам состоявшихся аукционов, устойчиво и значимо на 3–4% выше, чем цены контрактов с единственным поставщиком, по итогам котировок или несостоявшегося аукциона. В качестве возможного объяснения этому факту можно предположить более высокие издержки участия в электронных аукционах.

В исследовании Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ под руководством С.Б. Авдашевой [1], посвященном оценке эффектов Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», дается примерная укрупненная количественная оценка издержек и выгод компаний госсектора и компаний, осуществляющих регулируемые виды деятельности, а также чистых общественных выигрышей и издержек. Однако, как уже упоминалось выше, эмпирические исследования по оценке издержек закупок на уровне отдельных организаций и соответствующие методики на данный момент отсутствуют.

Среди зарубежных исследований можно отметить работу итальянских авторов Университета Бари [8], в которой рассматривается подход к оценке дополнительных издержек, связанных с увеличением числа участников торгов, и сопоставлению их с возможными выгодами. Однако наиболее масштабным зарубежным исследованием выгод и издержек госзакупок, по нашему мнению, является доклад PricewaterhouseCoopers (PwC) для Европейской комиссии в марте 2011 г. “Public procurement in Europe: cost and effectiveness” [10]. Данная работа посвящена изучению влияния действующих законодательных директив ЕС на систему госзакупок в регионе и проведению оценки ее эффективности для выявления направлений дальнейшего совершенствования законодательства в этой области и является своего рода «отправной точкой» для исследования, результаты которого представлены в настоящей публикации.

Представленное исследование посвящено формированию подходов к оценке издержек госзакупок и, в частности, разработке методики расчета издержек госзаказчика на осуществление закупочной деятельности, которая была использована для анализа издержек крупного российского бюджетного учреждения – Воронежского государственного университета (ВГУ).

1. Оценка издержек госзакупок: подход PricewaterhouseCoopers

Исследование PricewaterhouseCoopers (PwC) было нацелено на изучение влияния действующих директив Европейского союза (Public Sector Directive 2004/18/EC & Utilities Directive 2004/17/EC) на систему госзакупок. Объемы закупок по линии государственных заказов в ЕС состав-

ляют до 3,5% ВВП. Система госзакупок в Европейском союзе регулируется двумя основными документами: Директивой о государственном секторе (Public Sector Directive), устанавливающей процедуры заключения госконтракта на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, и Директивой о коммунальных услугах (Utilities Directive), которая регулирует механизмы поставок услуг водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг. Директивы ЕС вступают в силу в случае превышения суммой закупки определенного порога (125 тыс. евро), в противном случае закупщик может пользоваться регулятивными нормами национального законодательства.

Авторы исследования основывались на эмпирических данных о государственных закупках и контрактах стран ЕС и ЕЭЗ, размещенных на интернет-портале Tenders Electronic Daily (<http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>), которые охватывают 540 тыс. закупок во всех 27 странах – членах ЕС, а также в трех странах – членах Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) за период 2006–2010 гг. Кроме этого, в данном проекте были использованы результаты опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков по госконтрактам, а также материалы 150 глубинных интервью с представителями заказчиков и поставщиков.

В ходе проекта были оценены издержки как заказчика, так и компаний-поставщиков (включая проигравших тендер) для каждого типа процедур. Оценка издержек производилась по критерию трудозатрат (в человеко-днях) для четырех этапов осуществления закупки [10]:

1. Подготовка к проведению процедуры / к участию в процедуре. Для заказчика данный этап включает оценку и выбор процедуры размещения, оформление заявки на закупку, соблюдение формальных процедур (публикация заявки в реестре, ответы на информационные запросы, обработка и прием предложений в соответствии с процедурой). Для поставщиков это мониторинг и выявление перспективных заявок, оценка конкурентоспособности, разработка предложения и сбор и предоставление необходимого пакета документов для участия в торгах.

2. Проведение процедуры / участие в процедуре. Для заказчика данный этап предполагает оценку и обработку предложений, проверку документации и необходимой информации о поставщике, проведение процедуры закупки, в зависимости от процедуры – проведение переговоров, пересмотр или изменение требований. Для поставщиков этот этап в основном связан с доработкой предложения, обсуждением дополнительных

аспектов контракта. Данный этап также включает формальности по заключению контракта и оформлению сопровождающей документации.

3. Заключение контракта. Заказчики информируют участников закупочной процедуры о принятых решениях, предоставляют необходимую поставщику информацию и оформляют контракт. Поставщикам, возможно, потребуется предоставить дополнительную информацию по просьбе заказчика. Оформляется контракт или принимается решение о подаче жалобы на действия заказчика.

4. Разрешение конфликтных ситуаций (если они возникают). Поставщики могут принять решение о подаче иска против заказчика, соответственно заказчик вынужден нести издержки по ответу на него и принимать меры по урегулированию возникшей конфликтной ситуации.

Для измерения и сравнения эффективности различных процедур размещения госзаказов используется несколько показателей. Прежде всего, это индикаторы конкурентности торгов: количество заявок на участие в торгах и доля участников из других стран региона. Предполагается, что в случае участия большого количества поставщиков заказчик будет иметь возможность сделать наилучший выбор по конкурентной цене. Также большое количество участников свидетельствует о доступности и простоте использования процедуры участия. В качестве индикатора эффективности процедуры в целом используется показатель временных затрат (длительности осуществления процедуры, в днях), а также оценочное восприятие респондентами уровня прозрачности процедуры и соотношения издержек и выгод от использования различных процедур. Эффективность закупок с использованием законодательных норм Европейского союза и национального законодательства сопоставлялась с закупками в частном секторе.

По результатам проведенного исследования РwС было выявлено, что средний уровень издержек в системе госзакупок в ЕС составляет около 1,4% общей стоимости закупок. Если рассматривать общую структуру совокупных издержек на осуществление закупок, то около 25% совокупных издержек несут заказчики, около 75% издержек приходится на поставщиков (с учетом фирм, проигравших на торгах). При этом издержки на процедуру практически не связаны со стоимостным объемом закупки (за исключением случаев крупнейших заказов), поэтому доля издержек для мелких закупок оказалась существенно выше. Так, для контрактов порогового уровня стоимости в 125 тыс. евро (начиная с которого по законодательству ЕС конкурентные процедуры становятся обязательными

при покупке товаров) суммарные издержки заказчиков и поставщиков составили от 18% до 29% стоимости контракта, для медианного контракта (стоимостью около 390 тыс. евро) – от 6% до 9%.

Также было выявлено, что по сравнению с частным сектором госзакупки в ЕС требуют больших временных и финансовых затрат и организационно менее эффективны, но в то же время они более прозрачны и более конкурентны (по числу участников торгов).

Исследование PricewaterhouseCoopers представляет несомненный интерес и для российских исследователей и практиков в сфере госзакупок. Надо отметить, что логика исследования PwC представляется применимой для российских условий, несмотря на ряд различий систем госзакупок стран Европейского союза и России (табл. 1).

Таблица 1. Некоторые отличительные особенности систем госзакупок стран Европейского союза и Российской Федерации

| Характеристики | Страны Европейского союза ^а | Российская Федерация |
|--|--|---|
| Объем госзакупок | 3,5% ВВП | 8,4% ^б ВВП |
| Пороговые значения стоимости закупки | Свыше 125 тыс. евро – регулируются Директивами ЕС (Public Sector Directive и Utilities Directive), до 125 тыс. евро – возможно использование норм национального законодательства | Свыше 100 тыс. руб. – обязательно проведение конкурентных закупочных процедур ^в |
| Среднее число заявок на торгах | 5,4 заявки | 2,7 ^г заявки |
| Процедуры госзаказа (в % от числа контрактов / от общей стоимости) | <ul style="list-style-type: none"> • Открытые процедуры (open procedure) – 73% / 52% • Процедуры с ограниченным участием (restricted procedure) – 9% / 23% • Многоэтапные конкурентные переговоры (competitive dialogue) – <1% / 4% • Открытые переговоры (negotiated procedure) – 9% / 14% | <ul style="list-style-type: none"> • Закупки у единственного поставщика – 51% / 39% • Запросы котировок – 28% / 3% • Аукционы – 17% / 38% • Конкурсы – 4% / 20%^д |
| Средняя стоимость одного контракта | Медианное значение составляет 400 тыс. евро, среднее – 3 млн евро | 2844,3 тыс. руб. (или примерно 70,6 тыс. евро) ^е |

^а По данным [8].

^б По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата) за 2010 г. [4]

^в В условиях действия закона 94-ФЗ (с 2007 г.)

^г По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата) за 2008–2010 гг. [4]

^д В условиях действия закона 94-ФЗ.

^е По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата) за 2008–2010 гг. [4]

Указанные различия, с нашей точки зрения, принципиальным образом не влияют на подход к оценке издержек госзакупок, однако заранее можно предположить, что из-за существенно более низких пороговых значений стоимости закупки в Российской Федерации (и, соответственно, более низких значений средней стоимости одной закупки) доля издержек на осуществление одной процедуры закупки в ее общей стоимости для российской системы госзакупок может быть выше, чем в странах Европейского союза.

2. Общий подход к расчету издержек в российской системе госзакупок

В рамках настоящей работы предлагается подход к оценке издержек на осуществление закупочных процедур российских бюджетных организаций-госзаказчиков. Первоначально разработанный нами подход к оценке издержек госзакупок основывался на логике отмеченного выше исследования PricewaterhouseCoopers: выявление издержек, характерных для отдельных стадий процесса, и их суммирование. При этом оценка осуществляется по закупочным процедурам, осуществляемым в рамках российского законодательства: закупка у единственного поставщика (как база для сравнения), запрос котировок, электронный аукцион, конкурс. Расчет общих издержек должен быть произведен как для поставщика (учитывая издержки участников, проигравших торги), так и для госзаказчика.

Для оценки издержек госзаказчика по аналогии с проектом PricewaterhouseCoopers выделены следующие стадии закупочной деятельности организации-госзаказчика:

- формирование запроса на закупки (планирование);
- рассмотрение запросов и формирование плана закупок;
- подготовка технического задания;
- подготовка документации для проведения процедуры;
- проведение процедуры;
- подведение итогов и заключение контракта;
- урегулирование конфликтных ситуаций с участниками торгов (с поправкой на вероятность их возникновения);
- мониторинг исполнения контракта;

- урегулирование конфликтных ситуаций, связанных с исполнением контракта (с поправкой на вероятность их возникновения).

Оценка издержек поставщика предполагает рассмотрение следующих возможных стадий закупочной деятельности:

- мониторинг объявлений о конкурсах, подготовка документов;
- участие в процедуре;
- исполнение контракта;
- разрешение конфликтных ситуаций.

Во всех случаях особое внимание уделяется специфическим издержкам, которые характерны для поставок по госконтрактам – в отличие от поставок компаниям частного сектора.

Для оценки реализуемости предлагаемого подхода к оценке издержек госзаказчика была проведена серия углубленных интервью с российскими специалистами по госзакупкам различного уровня (примерный сценарий интервью см. в Приложении 1) и собрана релевантная информация о госзакупках и издержках, связанных с закупочной деятельностью организации-госзаказчика.

В данной работе мы сфокусировались на оценке издержек госзаказчика, связанных с администрированием закупочной деятельности. По итогам интервью было принято решение скорректировать предлагаемый подход к оценке издержек закупочной деятельности организации-заказчика, отказавшись от логики оценки издержек каждого этапа закупочной деятельности в отдельности. Это связано, прежде всего, с высокой гетерогенностью данного процесса – специалисты затруднялись давать однозначные оценки трудоемкости той или иной стадии даже в рамках одного вида закупочной процедуры, предлагая приблизительные интервальные оценки, причем интервалы оказывались весьма широкими. При мультипликации в масштабах всей закупочной деятельности организации это дало бы неадекватные итоговые оценки. Кроме того, данный подход характеризуется низкой степенью формализации, так как предполагает проведение в каждой организации целой серии подобных глубинных интервью, без которых, как показала практика, невозможно получить искомые даже приблизительные оценки. Соответственно, при распространении такого подхода на другие организации с целью выявления общероссийских тенденций он становился бы весьма трудоемким.

Поэтому с учетом вышеизложенного первоначальный подход к оценке издержек, связанных с осуществлением госзакупочной деятельности

организации-заказчика, был, как уже отмечалось, скорректирован. Основные положения предлагаемого подхода:

1. Оцениваются общие издержки на осуществление закупочной деятельности анализируемой организации-госзаказчика за определенный период времени (например, за год), которые складываются из двух составляющих:

- Компонент издержек, связанный с использованием человеческих ресурсов.

Рассматриваются все сотрудники организации, которые в той или иной степени задействованы в планировании и реализации закупочных процессов, оценивается время, которое они на это тратят (в процентах к своему рабочему времени) и средняя оплата их труда в рассматриваемой организации.

По итогам проведенных интервью было выявлено, что к таким сотрудникам помимо сотрудников подразделения закупок и сотрудника(ов) юридического отдела, который занимается юридическим сопровождением закупочного процесса, могут быть отнесены члены конкурсной комиссии, представитель руководства, курирующий закупочную деятельность, сотрудник(и) бухгалтерии, сотрудники подразделений-заказчиков, которые участвуют в планировании закупок, составлении технического задания.

- Компонент издержек, связанный с использованием других ресурсов, в частности помещений, оборудования, программного обеспечения.

Для оценки полных издержек осуществления госзакупок в бюджетном учреждении необходимо учитывать не только прямые трудозатраты (и соответствующую им оплату труда) сотрудников, вовлеченных в процесс закупок, но также иные расходы бюджетного учреждения на обеспечение их деятельности.

Предполагается, что каждый сотрудник, вовлеченный в процесс закупок, обладает рабочим местом – включая мебель и доступ к компьютеру и оргтехнике. Также для обеспечения их деятельности закупаются расходные материалы (бумага, картриджи, канцтовары). Для размещения этих сотрудников выделяются определенные помещения, соответственно необходимо учитывать коммунальные расходы на их содержание. Кроме этого, для сопровождения их деятельности, включая оформление на работу, расчет и выплату зарплаты и т.д., требуются дополнительные сотрудники в таких подразделениях, как отдел кадров, юридический отдел, планово-финансовое управление и бухгалтерия.

2. Выбирается наименее трудоемкая из всех используемых организацией закупочных процедур (под трудоемкостью здесь понимается сумма произведения времени, потраченного на реализацию процедуры каждым сотрудником, на число сотрудников, задействованных в процедуре) и принимается за единицу. Далее оценивается, во сколько раз ее превышает средняя трудоемкость каждой из остальных процедур. То есть мы получаем соответствующие коэффициенты трудоемкости для всех используемых организацией процедур (каждый из которых ≥ 1). Коэффициенты трудоемкости показывают, во сколько примерно раз, по оценкам экспертов, трудоемкость одного вида закупки превышает трудоемкость другого вида.

Наименее трудоемкой процедурой является закупка у единственного поставщика, наиболее трудоемкой процедурой – конкурс, что обусловлено возрастающим объемом конкурсной документации, в том числе полученной от поставщика в ходе процедуры, длительностью обработки этой документации, продолжительностью процедуры, количеством заседаний конкурсной комиссии и т.п.

По итогам проведенных интервью было также определено, что трудоемкость проведения процедуры во многом зависит от сложности закупки (степени сложности технического задания, количества инициативных документов, которые лежат в основе построения технического задания и т.п.). При этом к простым закупкам нами были отнесены типовые, стандартные закупки, к сложным – оригинальные для организации, редко проводимые закупки, закупки, требующие подготовки сложного технического задания (например, сложное оборудование, приборы, аппаратура и их обслуживание, строительные работы, услуги по проектированию, профессиональные услуги и т.п.). Надо отметить, что сложные закупки являются достаточно трудоемкими даже при проведении закупки с использованием процедуры закупки у единственного поставщика. Как показала практика, конкурс, как правило, объявляется на сложные закупки (на проведение строительных и ремонтных работ, на разработку научно-технической продукции и т.п.), посредством запроса котировок осуществляются, как правило, простые закупки.

3. За рассматриваемый период времени (например, за календарный год) берутся данные о числе и стоимости реализованных организацией закупочных процедур. С учетом собранной информации по п. 1 и п. 2 рассчитываются суммарные трудоемкость и издержки на осуществление госзакупочной деятельности рассматриваемого бюджетного учреждения

за анализируемый период, трудоемкость процедур каждого типа, средние издержки на осуществление одной процедуры каждого типа, доля издержек на осуществление закупочной процедуры в общей сумме экономии от снижения цены на торгах и другие необходимые для анализа показатели.

4. Полученные результаты анализируются и разрабатываются соответствующие рекомендации.

Для конкретизации и тестирования предлагаемого подхода разработана методика расчета средних издержек на выполнение различных закупочных процедур для простых и сложных закупок бюджетной организации за определенный период времени. Данная методика опробована на данных одного из крупных российских госзаказчиков – Воронежского государственного университета (ВГУ).

3. Методика расчета средних издержек на выполнение различных закупочных процедур для бюджетной организации за год

Подготовка информации для проведения расчетов

- 1) Данные о закупках организации за год:
 - способ размещения заказа;
 - предмет контракта (наименование товаров, работ, услуг);
 - начальная цена контракта;
 - конечная цена контракта.
- 2) Классификация товаров, работ, услуг (предмета контракта) на простые/сложные и заполнение табл. 2.

Таблица 2. Число простых и сложных закупок в организации за год по процедурам²

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка |
|------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Закупка у единственного поставщика | $N_{1п}$ | $N_{1сл}$ |
| Запрос котировок | $N_{2п}$ | $N_{2сл}$ |
| Электронный аукцион | $N_{3п}$ | $N_{3сл}$ |
| Конкурс | $N_{4п}$ | $N_{4сл}$ |

² В данной работе за основу взят перечень процедур, используемых российскими организациями-госзаказчиками в рамках закона № 94-ФЗ.

3) На основании экспертных оценок специалистов по госзакупкам данной организации заполняется табл. 3.

Таблица 3. Коэффициенты трудоемкости для используемых закупочных процедур

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка |
|------------------------------------|----------------------------|-----------------|
| Закупка у единственного поставщика | Принимается за единицу (1) | $K_{1сл}$ |
| Запрос котировок | $K_{2п}$ | $K_{2сл}$ |
| Электронный аукцион | $K_{3п}$ | $K_{3сл}$ |
| Конкурс | $K_{4п}$ | $K_{4сл}$ |

где $K_{1сл}$ – во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки у единственного поставщика превышает трудоемкость простой (с учетом трудоемкости подготовки технического задания в подразделении-заказчике);

$K_{2п}$ – во сколько примерно раз трудоемкость простой закупки посредством запроса котировок превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика;

$K_{2сл}$ – во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством запроса котировок превышает трудоемкость простой закупки посредством запроса котировок (с учетом трудоемкости подготовки технического задания в подразделении-заказчике);

$K_{3п}$ – во сколько примерно раз трудоемкость простой закупки посредством электронного аукциона превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика;

$K_{3сл}$ – во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством электронного аукциона превышает трудоемкость простой закупки посредством электронного аукциона (с учетом трудоемкости подготовки технического задания в подразделении-заказчике);

$K_{4п}$ – во сколько примерно раз трудоемкость простой закупки посредством конкурса превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика;

$K_{4сл}$ – во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством конкурса превышает трудоемкость простой закупки посредством конкурса (с учетом трудоемкости подготовки технического задания в подразделении-заказчике).

4) Данные для расчета трудозатрат организации на деятельность, связанную с госзакупками, за определенный период времени (календарный год):

- Φ – фонд рабочего времени одного сотрудника административно-управленческого персонала в год, час.;
- $\text{Ч}_{\text{оз}}$ – численность сотрудников отдела закупок (включая сотрудника юридического отдела, которые полностью занимается деятельностью, связанной с госзакупками), человек;
- $\text{T}_{\text{прор.}}$ – объем рабочего времени, которое представитель руководства, курирующий госзакупки организации, тратит на закупочную деятельность (помимо участия в конкурсных комиссиях) в год, час.;
- $\text{T}_{\text{кк}}$ – общее время работы конкурсной комиссии за год, час.;
- $\text{Ч}_{\text{кк}}$ – численность конкурсной комиссии, человек;
- $\text{Ч}_{\text{бух.}}$ – численность сотрудников бухгалтерии, задействованных в закупочной деятельности, человек;
- $\text{T}_{\text{бух.}}$ – объем рабочего времени, которое сотрудник бухгалтерии тратит на деятельность, связанную с госзакупками в год, час.;
- $\text{Ч}_{\text{спец.}}$ – число руководителей/ведущих специалистов подразделений-заказчиков, занимающихся закупками (как правило, это формирование технического задания для сложных закупок), человек;
- $\text{T}_{\text{спец.}}$ – время, которое руководители/ведущие специалисты подразделений-заказчиков тратят на формирование технического задания, час.;
- $\text{Ч}_{\text{ряд. сотр.}}$ – число сотрудников, участвующих в госзакупочной деятельности подразделений-заказчиков, человек;
- $\text{T}_{\text{ряд. сотр.}}$ – среднее время, которое сотрудники подразделений-заказчиков тратят на осуществление закупочной деятельности в год, час.

5) Данные для расчета издержек на оплату труда сотрудников организации, которые занимаются закупочной деятельностью, за год:

- $\text{З}_{\text{оз}}$ – совокупная ежемесячная зарплата сотрудников отдела закупок, тыс. руб.;
- $\text{П}_{\text{оз}}$ – совокупная премия сотрудников отдела закупок за год, тыс. руб.;
- $\text{З}_{\text{прор.}}$ – ежемесячная зарплата представителя руководства, курирующего закупочную деятельность, тыс. руб.;

- $Z_{\text{кк}}$ – совокупная ежемесячная зарплата всех членов конкурсной комиссии, тыс. руб.;
- $Z_{\text{спец}}$ – средняя ежемесячная зарплата руководителя/ведущего специалиста подразделения-заказчика, тыс. руб.;
- $Z_{\text{бух}}$ – ежемесячная зарплата сотрудника бухгалтерии, тыс. руб.;
- $Z_{\text{ряд.сотр.}}$ – ежемесячная зарплата «рядового» сотрудника подразделения-заказчика, участвующего в закупочной деятельности организации, тыс. руб.;
- V – доля издержений на страховые взносы на обязательное страхование штатных сотрудников, %.

б) Данные для расчета общих издержек на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся госзакупками в организации (помимо расходов на заработную плату), за год:

- $Ч_{\text{общ.}}$ – общая численность сотрудников, человек;
- $S_{\text{общ.}}$ – размер общих площадей организации, кв. м;
- $S_{\text{оз}}$ – размер площадей, которые занимает отдел закупок, кв. м,
- $s_{\text{сотр.}}$ – площадь, которая в среднем приходится на одного сотрудника административно-управленческого персонала, кв. м.,
- $C_{\text{комм. усл.}}$ – общие расходы на коммунальные услуги, тыс. руб.;
- $C_{\text{расх. мат.}}$ – затраты на расходные материалы на одного сотрудника, тыс. руб.;
- $c_{\text{раб. места}}$ – стоимость «рабочего места» одного сотрудника (мебель, компьютер, принтер), тыс. руб.;
- $c_{\text{раб. места ОЗ}}$ – стоимость «рабочего места» одного сотрудника отдела закупок, тыс. руб.;
- $t_{\text{амортиз.}}$ – средний срок амортизации «рабочего места», лет;
- $C_{\text{зарпл. доп. подразд.}}$ – общие расходы на оплату труда сотрудников бухгалтерии, управления персонала (кадровой и административной политики), юридического управления, финансово-экономического управления, тыс. руб.

Расчетные показатели

1) Приведенное число сотрудников, занимающихся госзакупками в различных подразделениях организации (не включая отдел закупок и конкурсную комиссию), человек:

$$Ч_{\text{привед.}} = (T_{\text{пор.}} + Ч_{\text{бух.}} \times T_{\text{бух.}} + Ч_{\text{спец.}} \times T_{\text{спец.}} + Ч_{\text{ряд. сотр.}} \times T_{\text{ряд. сотр.}}) / \Phi \quad (1)$$

2) Общее количество человеко-часов, потраченное организацией-госзаказчиком на закупочную деятельность в анализируемом году:

$$T = \mathbf{Ч}_{\text{оз}} \times \Phi + T_{\text{прор.}} + \mathbf{Ч}_{\text{кк}} \times T_{\text{кк}} + \mathbf{Ч}_{\text{бух.}} \times T_{\text{бух.}} + \mathbf{Ч}_{\text{спец.}} \times T_{\text{спец.}} + \mathbf{Ч}_{\text{ряд. сотр.}} \times T_{\text{ряд. сотр.}} \quad (2)$$

$$\text{или } T = \mathbf{Ч}_{\text{оз}} \times \Phi + \mathbf{Ч}_{\text{кк}} \times T_{\text{кк}} + \mathbf{Ч}_{\text{привед.}} \times \Phi \quad (3)$$

3) Средние трудозатраты на одну процедуру различных закупок (в зависимости от способа закупки и ее сложности), человеко-час:

Таблица 4. Средние трудозатраты на одну процедуру закупки, человеко-час

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Закупка у единственного поставщика | $X_{1п}$ | $X_{1сл}$ |
| Запрос котировок | $X_{2п}$ | $X_{2сл}$ |
| Электронный аукцион | $X_{3п}$ | $X_{3сл}$ |
| Конкурс | $X_{4п}$ | $X_{4сл}$ |

а) простая закупка у единственного поставщика:

$$X_{1п} = (N_{1п} + N_{1сл} \times K_{1сл} + N_{2п} \times K_{2п} + N_{2сл} \times K_{2сл} \times K_{2п} + N_{3п} \times K_{3п} + N_{3сл} \times K_{3сл} \times K_{3п} + N_{4п} \times K_{4п} + N_{4сл} \times K_{4сл} \times K_{4п})/T; \quad (4)$$

б) сложная закупка у единственного поставщика: $X_{1сл} = X_{1п} \times K_{1сл}$;

с) простая закупка посредством запроса котировок: $X_{2п} = X_{1п} \times K_{2п}$;

д) сложная закупка посредством запроса котировок: $X_{2сл} = X_{1п} \times K_{2п} \times K_{2сл}$;

е) простая закупка посредством электронных аукционов: $X_{3п} = X_{1п} \times K_{3п}$;

ф) сложная закупка посредством электронных аукционов: $X_{3сл} = X_{1п} \times K_{3п} \times K_{3сл}$;

г) простая закупка посредством конкурсов: $X_{4п} = X_{1п} \times K_{4п}$;

h) сложная закупка посредством конкурсов: $X_{4сл} = X_{1п} \times K_{4п} \times K_{4сл}$.

4) Общие годовые издержки на оплату сотрудников, занимающихся закупочной деятельностью в организации, тыс. руб.:

$$C_{\text{сотр. общ.}} = (1 + V/100) \times (\Pi_{\text{оз}} + (3_{\text{оз}} + (3_{\text{бух.}} \times \mathbf{Ч}_{\text{бух.}} \times T_{\text{бух.}} + 3_{\text{прор.}} \times T_{\text{прор.}} + 3_{\text{кк.}} \times T_{\text{кк.}} + 3_{\text{спец.}} \times \mathbf{Ч}_{\text{спец.}} \times T_{\text{спец.}} + 3_{\text{ряд. сотр.}} \times \mathbf{Ч}_{\text{ряд. сотр.}} \times T_{\text{ряд. сотр.}})/\Phi) \times 12) \quad (5)$$

5) Общие годовые издержки на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся госзакупками в организации (помимо расходов на заработную плату), тыс. руб.:

$$C_{\text{накл.}} = C_{\text{привед.}} \times (C_{\text{комм. усл.}} \times S_{\text{1сотр.}} / S_{\text{общ.}} + (1 + B/100) \times C_{\text{зарпл. доп. подраз.}} / C_{\text{общ.}} + c_{\text{расх. мат.}} + c_{\text{раб. места ОЗ}} / t_{\text{амортиз.}}) + C_{\text{комм. усл.}} \times S_{\text{ОЗ}} / S_{\text{общ.}} + C_{\text{ОЗ}} \times ((1 + B/100) \times C_{\text{зарпл. доп. подраз.}} / C_{\text{общ.}} + c_{\text{расх. мат.}} + c_{\text{раб. места ОЗ}} / t_{\text{амортиз.}}) \quad (6)$$

б) Совокупные годовые издержки на деятельность, связанную с госзакупками в организации, тыс. руб.:

$$C_{\text{общ.}} = C_{\text{сотр.общ.}} + C_{\text{накл.}} \quad (7)$$

7) Средние издержки на 1 человеко-час деятельности, связанной с госзакупками в организации, руб/человеко-час:

$$c = C_{\text{общ.}} / (X_{1п} \times N_{1п} + X_{1сл} \times N_{1сл} + X_{2п} \times N_{2п} + X_{2сл} \times N_{2сл} + X_{3п} \times N_{3п} + X_{3сл} \times N_{3сл} + X_{4п} \times N_{4п} + X_{4сл} \times N_{4сл}) \quad (8)$$

8) Средние издержки на одну процедуру закупки (в зависимости от способа закупки и ее сложности), руб.:

Таблица 5. Средние издержки на одну процедуру закупки, руб.

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Закупка у единственного поставщика | $c_{1п}$ | $c_{1сл}$ |
| Запрос котировок | $c_{2п}$ | $c_{2сл}$ |
| Электронный аукцион | $c_{3п}$ | $c_{3сл}$ |
| Конкурс | $c_{4п}$ | $c_{4сл}$ |

а) простая закупка у единственного поставщика: $c_{1п} = c \times X_{1п}$;

б) сложная закупка у единственного поставщика: $c_{1сл} = c \times X_{1сл}$;

в) простая закупка посредством запроса котировок: $c_{2п} = c \times X_{2п}$;

г) сложная закупка посредством запроса котировок: $c_{2сл} = c \times X_{2сл}$;

д) простая закупка посредством электронных аукционов:

$$c_{3п} = c \times X_{3п}$$

е) сложная закупка посредством электронных аукционов:

$$c_{3сл} = c \times X_{3сл}$$

ж) простая закупка посредством конкурсов: $c_{4п} = c \times X_{4п}$;

з) сложная закупка посредством конкурсов: $c_{4сл} = c \times X_{4сл}$.

Доля общих издержек на деятельность, связанную с госзакупками в организации, в общем объеме закупок:

$$C_{\text{закупки}} = C_{\text{общ. закупки}} / C_{\text{контр.}}$$

где $C_{\text{контр.}}$ – общий объем закупок организации в год, тыс. руб.

Аналогично можно рассчитать долю издержек на закупки мелких, крупных, средних контрактов, различных закупочных процедур, простых и сложных закупок и т.д. Также представляет интерес расчет доли из-

держек на закупочную деятельность рассматриваемой организации в общей экономии от снижения цены на торгах.

4. Расчет издержек на выполнение различных закупочных процедур для Воронежского государственного университета за 2012 г.

Исходные данные

Воронежский государственный университет (ВГУ) – крупнейший вуз Черноземья, культурный и исследовательский центр России, в состав которого входят 18 факультетов, 2 филиала (г. Лиски, г. Старый Оскол), 14 научно-исследовательских лабораторий, 10 учебно-научно-производственных центров, Зональная научная библиотека, содержащая более трех миллионов единиц хранения. Действующие в ВГУ образовательные программы высшего профессионального образования охватывают 10 укрупненных групп направлений и специальностей подготовки: физико-математические науки, естественные науки, гуманитарные науки, социальные науки, образование и педагогика, здравоохранение, экономика и управление, сфера обслуживания, геология и разведка полезных ископаемых, электронная техника, радиотехника и связь. За 95 лет своего существования университет подготовил свыше 120 тыс. специалистов³.

Подразделения ВГУ, осуществляющие научно-исследовательскую деятельность, объединены в Департамент науки и инноваций, в который входят научные составляющие 17 факультетов, 5 научно-исследовательских институтов, 14 научно-исследовательских лабораторий совместного с Российской академией наук подчинения, 10 учебно-научно-производственных центров с ведущими предприятиями региона, Центр индустрии наносистем и материалов, Технопарк, Центр коллективного пользования научным оборудованием, Ботанический сад, заповедник «Галичья гора» и др.

Исходными данными для анализа послужил массив контрактов, заключенных Воронежским государственным университетом в 2012 г. Эта информация была предоставлена нам в формате электронных таблиц специалистами закупочного подразделения с санкции его руководителей.

³ См.: www.vsu.ru.

Вместе с тем мы должны отметить, что после произошедшей в 2010 г. интеграции базы данных Минэкономразвития о размещенных заказах и реестра госконтрактов, формируемого Федеральным казначейством, все используемые данные стали доступны на портале www.zakupki.gov.ru.

Масштабы закупочной деятельности Воронежского государственного университета достаточно велики. Так, в 2012 г. ВГУ как госзаказчик заключил 400 контрактов на сумму 193 млн руб. ВГУ является бюджетным учреждением и в 2012 г. осуществлял закупочную деятельность в рамках закона 94-ФЗ. В этот период в ВГУ использовались три вида закупочных процедур: закупки у единственного поставщика, запросы котировок и электронные аукционы. Конкурсы, также предусмотренные 94-ФЗ, ВГУ в 2012 г. не проводились.

Основные направления закупок ВГУ: строительные и ремонтные работы, обслуживание зданий, оборудование (занимает в закупках ВГУ значительную долю всех закупок), обслуживание общежитий, канцелярские товары, мебель, офисная и учебная техника и оборудование, программное обеспечение, телефонная связь (стационарная и сотовая), социальные путевки для студентов, проведение конференций и других мероприятий, оказание услуг по организации культурно-массовой работы среди обучающихся, закупка литературы, интеллектуальная продукция и другие. Приоритетным направлением 2012 г. стало финансирование модернизации инфраструктуры, что было обусловлено необходимостью качественного обновления материальной базы образовательной и научной деятельности как основы роста образовательного и исследовательского потенциала университета. В 2012 г. было закуплено 1252 единицы научного, лабораторного и телекоммуникационного оборудования на сумму 50,7 млн руб., отремонтировано 11,6 тыс. кв. м площадей учебных корпусов и 4,5 тыс. кв. м площадей общежитий [3].

Закупаемые товары, работы, услуги (предмет контракта) были классифицированы нами на простые и сложные. При этом, как уже упоминалось выше, к простым закупкам отнесены типовые, стандартные закупки, к сложным – оригинальные для организации, редко проводимые закупки, требующие подготовки сложного технического задания. Сложными закупками в соответствии с проведенной классификацией являются сложное оборудование, приборы, аппаратура и их обслуживание (например, электронный микроскоп, рентгеновский дифрактометр, оборудование для физических исследований, ремонт центрифуг и т.п.); строительные работы и услуги по проектированию (например,

услуги по проведению общих строительных работ по возведению зданий и сооружений, проектно-сметные работы по реконструкции систем электроснабжения, экспертиза проекта общежития на земельном участке и т.п.), профессиональные услуги (например, услуги по аккредитации испытательных лабораторий и центров, консультационные услуги по программному обеспечению, интеллектуальная продукция в области химических наук и т.п.) (см. Приложение 2).

Около 65% закупок Воронежского государственного университета в 2012 г. осуществлялись у единственного поставщика, 23% – посредством запроса котировок и 12% – через электронные аукционы (табл. 6). При этом количественно преобладали простые закупки (более 70%), большая часть которых (67%) проводилась по процедуре закупки у единственного поставщика, среди сложных закупок также более половины от их общего количества (60%) закупалось у единственного поставщика. В рамках отдельных закупочных процедур распределение простых и сложных закупок оказалось следующим: простые закупки составили большую часть закупок, проводимых по процедурам закупки у единственного поставщика и запроса котировок. Для электронного аукциона простые и сложные закупки составили примерно по 50%.

Таблица 6. Закупки Воронежского государственного университета за 2012 г. по процедурам

| Показатель | Тип процедуры | | | |
|---|------------------------------------|------------------|---------------------|-------|
| | Закупка у единственного поставщика | Запрос котировок | Электронный аукцион | Всего |
| Количество закупок, ед. | | | | |
| Простая закупка | 188 | 74 | 29 | 281 |
| Сложная закупка | 72 | 20 | 27 | 119 |
| Всего | 260 | 94 | 46 | 400 |
| Стоимость закупок, млн руб. | | | | |
| Простая закупка | 31,8 | 10,8 | 63,2 | 105,8 |
| Сложная закупка | 26,1 | 5,7 | 55,7 | 87,5 |
| Всего | 57,9 | 16,5 | 118,9 | 193,3 |
| Средняя стоимость одной закупки, тыс. руб. | | | | |
| Простая закупка | 169,0 | 146,0 | 3325,1 | 376,3 |
| Сложная закупка | 362,7 | 284,4 | 2063,5 | 735,4 |
| Всего | 222,6 | 175,4 | 2584,6 | 483,1 |

В стоимостном выражении основной объем закупок приходился именно на электронные аукционы (61%), закупки у единственного поставщика составили 30% общей стоимости закупок ВГУ, а закупки посредством запроса котировок – всего 9%. Простые закупки составили 55% общей стоимости закупок ВГУ.

Средняя стоимость одной закупки ВГУ относительно невысока – 483,1 тыс. руб. (для сравнения – по данным Росстата, средняя стоимость одной закупки по РФ за 2012 г. – 604,8 тыс. руб., без учета закупок малого объема у единственного поставщика – 2572,9 тыс. руб.). Это в большой степени связано со значительным количеством мелких закупок, в том числе и стоимостью менее 100 тыс. руб., как правило, проводимых в рамках процедуры закупки у единственного поставщика. В стоимостном выражении простая закупка в среднем существенно (примерно в 2 раза) дешевле, чем сложная, так как среди сложных закупок преобладают закупки дорогостоящих приборов и оборудования, работы по строительству и ремонту, профессиональные услуги.

На основании экспертных оценок специалистов по госзакупкам ВГУ были получены коэффициенты трудоемкости закупочных процедур, используемых данной организацией. При этом надо учитывать, что трудоемкость всех видов сложных закупок возрастает, в том числе за счет увеличения времени на подготовку технического задания в подразделении-заказчике. Специалист по госзакупкам (как это было в рассматриваемом случае), как правило, дает экспертные оценки коэффициентов трудоемкости исходя из трудозатрат закупочного подразделения с момента попадания к ним технического задания на закупку. Поэтому полученные оценки по сложным закупкам следует скорректировать в сторону увеличения исходя из дополнительных трудозатрат на подготовку технического задания в подразделении-заказчике, что и было нами сделано на основании информации, полученной по итогам интервью с представителями подразделений-заказчиков. Полученные таким образом коэффициенты трудоемкости представлены в табл. 7.

Таблица 7. Коэффициенты трудоемкости для используемых закупочных процедур

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка |
|------------------------------------|------------------------|-----------------|
| Закупка у единственного поставщика | Принимается за единицу | $K_{1сл} = 3$ |
| Запрос котировок | $K_{2н} = 1,2$ | $K_{2сл} = 3$ |
| Электронный аукцион | $K_{3н} = 2$ | $K_{3сл} = 3$ |

Данные для расчета трудозатрат сотрудников организации, которые занимаются закупочной деятельностью, издержек на оплату их труда и обеспечение их деятельности за 2012 г. были также получены на основании экспертных оценок специалистов, а также отчетности ВГУ.

Результаты расчетов

Для расчета трудозатрат организации на деятельность, связанную с госзакупками, необходимо определить число сотрудников организации, которые в этой деятельности участвуют. В Воронежском государственном университете имеется отдел закупок, все сотрудники которого (7 человек) полностью задействованы в закупочной деятельности университета. Также один сотрудник юридического отдела ВГУ обеспечивает постоянную юридическую поддержку закупочной деятельности. Таким образом, 8 сотрудников (полных ставок) в университете занимаются исключительно закупками. Кроме того, согласно проведенным интервью, имеются и другие сотрудники ВГУ, которые затрачивали часть своего рабочего времени на выполнение функций, связанных с проведением закупок. В число этих сотрудников входили сотрудник бухгалтерии, проректор по экономике, курирующий закупочную деятельность университета, специалисты различного уровня в подразделениях-заказчиках, которые занимаются планированием закупок своих подразделений и формированием технического задания, члены конкурсной комиссии (см. Приложение 3). Общая (приведенная) оценка их трудозатрат в течение года эквивалентна 7,4 полных ставки, что немного превышает число сотрудников отдела закупок.

Общее количество человеко-часов, потраченное в ВГУ на закупочную деятельность, в 2012 г. составило порядка 306 тыс. человеко-часов или 76 человеко-часов (9,6 человеко-дней) на одну закупку (табл. 8). Этот показатель по сравнению с результатами, полученными РwС (в среднем 22 человеко-дня), оказался несколько ниже, что можно объяснить значительной долей закупок ВГУ по наиболее простой процедуре – у единственного поставщика. Однако, например, трудозатраты на выполнение процедуры электронного аукциона оказались вполне сопоставимы – в ЕС этот показатель в среднем составил 28 человеко-дней, в ВГУ – 22 человеко-дня.

Таблица 8. Средние трудозатраты на одну процедуру закупки по Воронежскому государственному университету, человеко-часы

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка | Всего |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-------|
| Закупка у единственного поставщика | 40 | 120 | 62 |
| Запрос котировок | 48 | 144 | 68 |
| Электронный аукцион | 80 | 240 | 174 |
| Всего | 45 | 151 | 76 |

В соответствии с проведенными расчетами общие годовые издержки на оплату сотрудников, участвующих в деятельности университета, связанной с госзакупками, составили в 2012 г. 5321 тыс. руб. В том числе издержки на оплату сотрудников центрального аппарата, занимающихся закупочной деятельностью с момента получения технического задания от подразделения-заказчика (сотрудники отдела закупок и юрист в полном объеме, сотрудник бухгалтерии, проректор по экономике, члены конкурсной комиссии – пропорционально затратам их рабочего времени), составили 3435,5 тыс. руб. или 65% от общих годовых издержек на оплату сотрудников, задействованных в закупочном процессе. Остальные 35% приходятся на издержки на оплату сотрудников подразделений-заказчиков, занимающихся планированием закупок, формированием технического задания и другой деятельности по подготовке заявки на закупку.

Годовые издержки на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся закупками в организации (помимо расходов на заработную плату), составили 215 тыс. руб. Мы полагаем, что при дальнейшем использовании данной методики этой компонентой издержек можно пренебречь, так как она составляет маргинально малую долю общих издержек на закупочную деятельность организации-госзаказчика, в то время как учет такого рода издержек оказывается весьма трудоемким и осложняет реализацию предлагаемой методики.

Совокупные общие годовые издержки на осуществление госзакупок в ВГУ в 2012 г. по нашим расчетам, составили 6240 тыс. руб. В табл. 9 представлены результаты расчета средних издержек на осуществление одной процедуры закупки каждого типа.

Таблица 9. Средние издержки на одну процедуру закупки по Воронежскому государственному университету, тыс. руб.

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка | Всего |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-------|
| Закупка у единственного поставщика | 8,2 | 24,5 | 12,7 |
| Запрос котировок | 9,8 | 29,4 | 14,0 |
| Электронный аукцион | 16,3 | 49,0 | 35,5 |
| Всего | 9,1 | 30,9 | 15,6 |

Как видно из табл. 9, в среднем реализация процедуры закупки у единственного поставщика обходится университету в 12,7 тыс. руб., запроса котировок – 14 тыс. руб. и электронного аукциона – 35,5 тыс. руб.

Сравнительный анализ полученных результатов и данных по ЕС

В среднем издержки проведения каждой закупочной процедуры Воронежского государственного университета в 2012 г. оцениваются в 15,6 тыс. руб., или примерно 390 евро. По данным PwC, в странах ЕС реализация каждой процедуры обходится в среднем в 4800 евро. Такая существенная разница объясняется, во-первых, обозначенным выше различием в средних трудозатратах на одну закупочную процедуру, во-вторых, разницей между средней оплатой труда сотрудника ВГУ и сотрудника, занимающегося закупочной деятельностью в странах ЕС. Так, средние издержки одного человеко-часа на осуществление деятельности, связанной с госзакупками в ВГУ, по нашим расчетам, составили 204 руб./человеко-час (или примерно 5,1 евро), а по ЕС (по данным исследования PwC) этот показатель можно оценить как 27 евро.

Доля издержек заказчика в общей стоимости закупки, по нашим расчетам, в среднем по ВГУ в 2012 г. составила 3,2% (табл. 10). По ЕС этот показатель существенно меньше – 0,4% (1,4% – если учитывать совокупные издержки заказчика и поставщика с учетом фирм, проигравших на торгах). Это различие можно объяснить в первую очередь значительно более низкими пороговыми стоимостными значениями закупок, подлежащих к проведению через конкурентные процедуры, как это упоминалось выше. В частности, в относительных величинах самая «дорогая» процедура для ВГУ – это запрос котировок, где издержки заказчика составили 8% от общей стоимости закупки. Самая «дешевая» процедура – электронный аукцион, который объявлялся, как правило, на закупки большой стоимости и где издержки заказчика равнялись примерно 1,4% от

общей стоимости закупки. При этом относительная величина издержек на закупку сложных товаров, работ, услуг в общей стоимости закупки почти в 1,8 раза превысила аналогичный показатель по простым закупкам. Это связано с дополнительными издержками на составление технического задания, различные дополнительные согласования и т.п. дополнительными издержками, и не компенсируется более высокой стоимостью сложных закупок (735 тыс. руб. – средняя стоимость сложной закупки в 2012 г. и 376 тыс. руб. – простой закупки).

Таблица 10. Доля издержек на закупочную деятельность Воронежского государственного университета в стоимости закупки, %

| Тип процедуры | Простая закупка | Сложная закупка | Всего |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-------|
| Закупка у единственного поставщика | 4,8 | 6,7 | 5,7 |
| Запрос котировок | 6,7 | 10,3 | 8,0 |
| Электронный аукцион | 0,5 | 2,4 | 1,4 |
| Всего | 2,4 | 4,2 | 3,2 |

В базу данных закупок ВГУ за 2012 г., представленную для анализа, входили как «мелкие» закупки до 100 тыс. руб., так и «средние» (от 100 до 500 тыс. руб.) и «крупные» закупки на сумму свыше 500 тыс. руб. (табл. 11). При этом «мелкие» и «средние» закупки осуществлялись в основном посредством закупки у единственного поставщика и запроса котировок, «крупные» – через электронный аукцион, в существенно меньшей степени – у единственного поставщика. Университет провел 46 «крупных» закупок за рассматриваемый период. Основную долю закупок ВГУ в 2012 г. составили «средние» закупки.

Таблица 11. Мелкие, средние и крупные закупки Воронежского государственного университета

| Стоимость закупки, тыс. руб. | Закупка у единственного поставщика | Запрос котировок | Электронный аукцион | Всего | Средние издержки закупок (в % к стоимости закупки) |
|------------------------------|------------------------------------|------------------|---------------------|-------|--|
| До 100 | 85 | 40 | 0 | 125 | 19,1 |
| 100–500 | 175 | 54 | 10 | 239 | 6,2 |
| Свыше 500 | 10 | 0 | 36 | 46 | 1,1 |
| Всего | 260 | 94 | 46 | 400 | 3,2 |

Результаты расчетов показывают, что «мелкие» и «средние» закупки являются весьма затратными, и, соответственно, возникает вопрос об экономической оправданности применения для таких «недорогих» контрактов процедур, предусмотренных 94-ФЗ. Так, по расчетам, издержки на администрирование «мелкой» закупки составляют 19,1% от общей стоимости закупки, «средней» – 6,2% (табл. 11).

Как уже упоминалось выше, издержки на осуществление закупочной деятельности необходимо учитывать при оценке эффективности госзакупочных процедур, основным «измерителем» которых пока, как правило, является экономия от снижения цены на торгах. Мы сопоставили полученную экономию от реализации ВГУ конкурентных процедур и издержки, понесенные университетом при их реализации (табл. 12).

Таблица 12. Доля издержек на закупочную деятельность Воронежского государственного университета в общей экономии от снижения цены на торгах, %

| Тип процедуры | Экономия от снижения цены на торгах, тыс. руб. | Средние издержки закупок | |
|------------------------------------|--|--------------------------|----------------------------------|
| | | в тыс. руб. | в % от экономии от снижения цены |
| Закупка у единственного поставщика | – | 3296,0 | – |
| Запрос котировок | 3658,3 | 1311,9 | 35,9 |
| Электронный аукцион | 27383,3 | 1631,7 | 6,0 |
| Всего | 31041,6 | 6249,6 | 20,1 |

Приведенные данные говорят о том, что с позиции госзаказчика экономия от проведения конкурентных процедур перекрывает связанные с ними издержки. Однако надо отметить, что, по нашим расчетам, для рассматриваемой в данной работе организации средние издержки закупок с использованием процедуры запроса котировок составили свыше 35% от общей экономии от снижения цены. Вместе с тем следует учесть, что издержки на участие в закупочных процедурах также несут и поставщики (в частности, в ЕС, по оценкам РwС, на их долю приходится 75% общих издержек администрирования госзакупок [10]), и эти издержки в конечном счете все равно закладываются в стоимость закупок.

Заключение

На примере данных по Воронежскому государственному университету мы продемонстрировали возможности предлагаемого подхода к оценке издержек на осуществление закупок на уровне организации-госзаказчика в российских условиях. Мы показали различия в уровне издержек на проведение разных закупочных процедур: если организация закупки у единственного поставщика обходится ВГУ в среднем в 12,7 тыс. руб., то проведение электронного аукциона «стоит» 35,5 тыс. руб. Вместе с тем по отношению к объему закупок издержки организации аукционов оказываются многократно ниже в сравнении с издержками на закупки у единственного поставщика – 1,4% против 5,7%. Эти данные подтверждают наличие «эффекта масштаба», в соответствии с которым применение более сложных процедур экономически оправданно, прежде всего, для более крупных закупок, а для мелких закупок следует использовать простые процедуры.

Мы полагаем, что разработанная нами методика может быть применена для внутренней оптимизации закупочных процедур в различных российских бюджетных организациях. Вместе с тем мы считаем, что полученные нами данные также дают основания для более широких выводов о необходимых изменениях в регулировании системы закупок в Российской Федерации. Наши данные характеризуют лишь одну крупную бюджетную организацию – Воронежский государственный университет. Вместе с тем по многим параметрам ВГУ можно рассматривать как достаточно типичный пример бюджетной организации в секторе высшего профессионального образования. И в этом аспекте не может не вызывать вопросов очень большое расхождение между относительными издержками на проведение закупочных процедур в странах ЕС и полученными нами оценками для РФ на примере ВГУ.

Если в среднем по странам Европейского союза средние издержки заказчика на осуществление закупок составляют 0,4% от стоимости закупки, то в нашем случае они в среднем превышают 3% и даже для аукционов (как «наиболее эффективного» способа закупок) составляют 1,4%. При этом следует подчеркнуть, что по прямым трудозатратам издержки сопоставимы – в ЕС сопровождение закупки через электронный аукцион в среднем требует 28 человеко-дней, а в ВГУ на это расходуется 22 человеко-дня рабочего времени сотрудников университета. На этом фоне различие в уровне издержек закупок в ЕС и в РФ определяется отмечен-

ным выше эффектом масштаба: если в ЕС применение конкурентных закупочных процедур становится обязательным для закупок товаров на сумму свыше 125 тыс. евро (для строительных работ этот порог еще выше), то в РФ аналогичные требования распространяются на закупки объемом от 100 тыс. руб. (или чуть более 2 тыс. евро).

На первый взгляд, подобное «избыточное регулирование» является отражением глубокого недоверия российского государства к собственным сотрудникам – как непосредственно в государственном аппарате, так и в организациях общественного сектора (включая университеты, школы, больницы и т.д.). Однако недавние зарубежные исследования по теории контрактов показывают, что в условиях потенциальных обвинений в коррупции со стороны политической оппозиции или со стороны высшего политического руководства оптимальной стратегией для рационального чиновника будет ориентация на избыточно жесткие правила, детально регламентирующие процедуры закупок [9, 11]. Такое «избыточное регулирование» является экономически неэффективным, однако, тем не менее, по факту оно внедряется во многих странах – поскольку среднестатистическому чиновнику оно позволяет снять с себя ответственность за конечные результаты своей деятельности. По сути, ответственность за результат подменяется контролем за соблюдением процедур. Причем такой подход может проявляться на разных уровнях – как в регулирующих органах, так и в самих организациях-госзаказчиках⁴.

Мы полагаем, что развитие регулирования в такой логике требует от бюджетных организаций все больших издержек на организационно-административное сопровождение закупочной деятельности – вместо концентрации имеющихся ограниченных ресурсов на их основной деятельности по предоставлению образовательных, медицинских и иных социальных услуг. При этом, к сожалению, первая практика применения норм закона о контрактной системе № 44-ФЗ свидетельствует о дальнейшем разрастании требований к госзаказчикам со стороны контролирующих органов и, соответственно, дальнейшего роста издержек на осуществление закупочных процедур. В этой связи нам представляется разумным

⁴ Отражением этой тенденции в российской практике может служить тот факт, что средняя стоимость закупок сахарного песка через электронные аукционы в РФ в 2011 г. составляла 92 тыс. руб., т.е. лежала ниже порогового значения в 100 тыс. руб., начиная с которого по 94-ФЗ были обязательны те или иные конкурентные процедуры [5]. Тем не менее госзаказчики в массовом порядке использовали эту относительно трудоемкую процедуру для того, чтобы обезопасить себя от возможных претензий со стороны проверяющих органов.

поднять вопрос об использовании для бюджетных организаций процедур, аналогичных «оценке регулирующего воздействия» (ОРВ) в частном секторе.

Как известно, целью ОРВ является повышение качества регулирования с помощью детального формализованного анализа создаваемых им последствий для различных социальных групп и общества в целом. Оценка этих последствий проводится в денежной (монетарной) форме. С мая 2010 г. процедуры ОРВ стали применяться при оценке проектов новых федеральных нормативных актов, регулирующих деятельность предприятий (за исключением налогового и таможенного регулирования). В 2012 г. процедуры ОРВ были распространены на региональный уровень, также была расширена сфера применения ОРВ на федеральном уровне.

Мы полагаем, что результаты нашего исследования (включая сравнение с уровнем издержек на проведение закупок в ЕС) являются одним из аргументов для использования процедур ОРВ на стадии разработки новых нормативных актов, регулирующих деятельность университетов и других организаций общественного сектора в РФ.

Следующий этап нашего исследования предполагает дальнейшую конкретизацию и доработку методики сбора информации, необходимой для оценки издержек госзаказчика на осуществление закупочной деятельности, что позволило бы расширить массив соответствующих эмпирических данных за счет увеличения выборки организаций-госзаказчиков. Возможна также разработка инструментария по оценке издержек, которые несут организации-поставщики, участвующие в госзакупках.

Литература

1. Авдашева С.Б., Крючкова П.В., Горейко Н.А., Захаров О., Круглова Е., Галашин С. Законодательная регламентация закупок регулируемых компаний и компаний госсектора: экономические эффекты правовых новаций: доклад. / науч. ред. С.Б. Авдашева. М.: МАКС Пресс, 2013.
2. Вернуть госзакупки из зазеркалья // Эксперт. 2010. № 8 (694).
3. Годовой отчет ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» за 2012 г. (<http://www.vsu.ru/russian/docs/pdf/report2012.pdf>).
4. Малкина М.Ю. «Институциональный анализ системы госзаказа в современной России» // TERRA ECONOMICUS. Экономический вест-

ник Ростовского государственного университета. 2010. Т. 8. № 1. С. 51–58.

5. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) (www.gks.ru).

6. Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юд-кевич М.М., Якобсон Л.И. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.

7. Яковлев А.А., Башина А.С., Демидова О.А. Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка) // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2013. Т. 17. № 4. С. 617–645.

8. Costantino N., Dotoli M., Falagario M., Sciancalepore F. Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs // Journal of Purchasing & Supply Management. 2012. No. 18. P. 189–198.

9. Moszoro M.W., Spiller P.T. Third-party opportunism and the (in) efficiency of public contracts / Paper presented at ISNIE conference. University of Southern California Los Angeles, June 2012.

10. PwC. Public procurement in Europe: cost and effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission. March 2011.

11. Spiller P.T. Transaction cost regulation // Journal of Economic Behavior & Organization. Vol. 89. May 2013. P. 232–242.

Приложение 1

Примерный сценарий интервью (оценка издержек в российской системе госзакупок при осуществлении закупочных процедур)

Заказчик

Отдел закупок

Общая информация

1. Расскажите об основных направлениях закупок организации.
2. Выделите основные категории закупок для Вашей организации. Например, можно разделить закупки по следующим признакам:
 - динамика спроса (организация постоянно закупает этот товар-услугу в примерно одинаковых объемах, или объем может меняться, или это редкие закупки);
 - наиболее важные характеристики;
 - объем закупки (крупные или мелкие партии).
3. Как организован процесс госзакупок в вашей организации? Какие подразделения и сколько сотрудников при этом задействовано? Здесь важно учесть не только собственно специалистов по закупкам, но также сотрудников в подразделениях-заказчиках, отвечающих за подготовку технического задания, членов конкурсных комиссий, юристов, участвующих в согласованиях и разбирательствах с ФАС. Как происходит взаимодействие подразделений, участвующих в госзакупочной деятельности вашей организации?
4. Оцените дополнительные накладные расходы по содержанию закупочного подразделения (оборудование, помещения и т.д.).
5. Требуется ли дополнительные трудозатраты для крупных закупок в рамках каждой процедуры? Если да, то в чем выражаются эти затраты?

Процесс закупки

6. Оцените, пожалуйста, затраты времени (в человеко-часах) на:
 - формирование запроса на закупки;
 - рассмотрение запросов подразделений и формирование плана закупок;
 - оценку и выбор процедуры размещения.

7. Оцените, пожалуйста, затраты времени (в человеко-часах) на различные стадии реализации закупочной процедуры (в соответствии с табл. 13).

8. Осуществляет ли Ваше подразделение мониторинг исполнения контракта? Если да, то сколько сотрудников в этом задействовано и каковы примерно их временные затраты на такой мониторинг?

9. Осуществляет ли организация какие-либо затраты финансовых средств, связанных с реализацией закупочных процедур?

10. Можно ли оценить дополнительные затраты, связанные с рисками возможного нарушения обязательств при исполнении контракта?

Конфликты и судебные разбирательства

11. Каковы затраты времени и иные затраты на урегулирование конфликтных ситуаций с участниками торгов? Какова вероятность их возникновения (в зависимости от типа процедуры)?

12. Каковы затраты (временные, финансовые), связанные с проверками со стороны ФАС?

13. Каковы риски наложения санкций со стороны ФАС? Были ли такие прецеденты, как часто и в какие суммы штрафов они вылились? Были ли компенсированы сотрудникам эти штрафы в какой-либо форме?

14. Как часто Ваша организация участвует в судебных разбирательствах, связанных с госзакупочной деятельностью?

15. Каковы в этом случае затраты времени и финансовых средств организации?

Топ-менеджмент / зам. руководителя организации, курирующий закупки

1. Как организовано планирование закупок в организации?

2. Как организован процесс закупок в вашей организации? Какие подразделения и сколько сотрудников при этом задействовано? Здесь важно учесть не только собственно специалистов по закупкам, но также сотрудников в подразделениях-заказчиках, отвечающих за подготовку технического задания, членов конкурсных комиссий, юристов, участвующих в согласованиях и разбирательствах с ФАС. Как происходит взаимодействие подразделений, участвующих в госзакупочной деятельности вашей организации?

3. Есть ли разграничение функций по принятию решений о закупке в зависимости от ее объема, иных параметров?

4. Какие должностные лица имеют право принимать решение о проведении конкретных закупок?

5. Сколько времени тратится представителями топ-менеджмента на обсуждение и принятие решений о закупках? На контроль за исполнением контрактов?

6. Если сравнивать закупки у единственного поставщика и по конкурентным процедурам – есть ли различия в затратах времени на принятие решений?

7. Есть ли различия применительно к крупным и мелким контрактам?

8. Пожалуйста, дайте примерную оценку расходов на оплату труда (можно в виде «вилки» или диапазона) для сотрудников, задействованных в процессах оформления закупок в разных подразделениях (отдел закупок, подразделения-заказчики, юридический отдел, другие).

Конкурсная комиссия

1. Сколько человек (и какого уровня) входит в Конкурсную комиссию?

2. Как часто заседает Конкурсная комиссия? Сколько времени обычно тратится на заседания?

3. По каким процедурам закупки решения Конкурсной комиссии требуют большего времени или же нет особых различий в данном аспекте между разными процедурами?

4. Как и кем оценивается деятельность Конкурсной комиссии? Оплачивается ли как-либо данная нагрузка для членов Конкурсной комиссии (например, в формате премий)?

5. Были ли прецеденты наложения санкций (штрафов) на членов Конкурсной комиссии со стороны ФАС? Оспаривались ли такие решения?

Подразделение-заказчик

Общая информация

1. Расскажите об основных направлениях закупок подразделения.

2. В чем специфика спроса данного подразделения в рамках закупок, проводимых организацией? Объем закупки (крупные или мелкие партии).

3. Есть ли отдельный сотрудник, который занимается планированием закупок, формированием технического задания и т.п. деятельностью, связанной с закупками? Если нет – кто выполняет эти функции (и с чем их совмещает)?

Процесс закупки

4. Как происходит планирование закупок подразделения, формирование запроса на закупки, подготовка технического задания, обоснование начальной цены контракта? Требуется ли дополнительная внутренняя документация на этом этапе (например, подготовка служебных записок)?

5. Сколько сотрудников подразделения, как правило, в этом задействовано? Сколько времени в среднем тратится каждым из них на участие в формировании такого запроса, подготовки технического задания, обосновании цены контракта?

6. Осуществляются ли на данном этапе какие-либо согласования с другими подразделениями (например, с курирующим подразделением, отделом закупок, юридическим отделом)? Сколько времени занимают эти согласования?

7. В каких случаях используются внеконкурсные процедуры, и как отличается процедура согласования документации для таких закупок?

8. Осуществляет ли Ваше подразделение мониторинг исполнения контракта? Если да, то сколько сотрудников в этом задействовано и каковы примерно их временные затраты на:

- контроль срока действия контракта;
- согласование и подписание актов сдачи-приемки;
- согласование и передачу счетов и отчетных документов (акты, товарные накладные, счета-фактуры) на оплату;
- ведение учета всех счетов (и фактически произведенных оплат) в рамках установленной цены контракта и условий оплаты по контракту;
- по завершении контракта – проведение заблаговременной сверки произведенных оплат по контракту с планово-финансовым управлением и исполнителем;
- прием и проверку отчетных материалов.

9. Критичность задержки, срыва поставки, возможные последствия задержек. Как можно оценить эти последствия?

Таблица 13. Экспертные оценки общей продолжительности отдельных закупочных процедур и соответствующих трудозатрат в рамках конкретной организации-госзаказчика

| Тип конкурентной процедуры | Запрос котировок | | Электронный аукцион | | Открытый конкурс | |
|--|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | Общая продолжительность, дни | Трудозатраты, человеко-час. | Общая продолжительность, дни | Трудозатраты, человеко-час. | Общая продолжительность, дни | Трудозатраты, человеко-час. |
| Подготовка документов для процедуры | | | | | | |
| Разработка и размещение на официальном сайте извещения о проведении процедуры | | | | | | |
| Предоставление претендентам необходимых разъяснений положений конкурсной документации | | | | | | |
| Прием и обработка предложений в соответствии с процедурой | | | | | | |
| Подведение итогов | | | | | | |
| Размещение на официальном сайте протоколов, составленных по результатам заседаний комиссии | | | | | | |
| Подготовка и заключение контракта | | | | | | |

Юридический отдел

1. В решение каких вопросов, связанных с госзакупочной деятельностью организации, вовлечены сотрудники отдела?

2. Каковы затраты времени и иные затраты на урегулирование конфликтных ситуаций с участниками торгов? Какова вероятность их возникновения (в зависимости от типа процедуры)?

3. Требуется ли согласования с ФАС при проведении каких-либо закупочных процедур (например, в случае размещения заказа у единственного поставщика)? Каковы соответствующие затраты времени?

4. Были ли прецеденты штрафов (иных санкций) со стороны ФАС? Если да, то как часто (по какой примерно доле контрактов)? Для каких типов процедур это происходит чаще?

Поставщик

Общая информация

1. Как давно существует ваша организация? Как давно она занимается поставками для госзаказа?

2. Расскажите об основных товарах (работах, услугах), поставки которых предлагает ваша организация для государственных организаций.

3. Каковы их основные характеристики: объем поставок, спрос, уровень конкуренции и т.д.?

4. С какими госзаказчиками работает ваша организация? Есть ли среди них постоянные «клиенты»?

5. Сколько всего заявок (примерная цифра) вы подаете в год, и какая доля таких заявок выигрывает? Насколько повышается успешность заявок вашей организации в случаях, когда Вы ведете предварительные переговоры с заказчиками и, возможно, участвуете в подготовке конкурсной документации?

6. Как организовано участие в закупочных процедурах в вашей организации? Это могут быть следующие стадии: мониторинг объявлений о торгах, подготовка пакета формальных документов, подготовка содержательной заявки (если она требуется, как, например, для НИР), переговоры с потенциальным заказчиком (если требуется).

7. Сколько сотрудников при этом задействовано и сколько времени они затрачивают на эту деятельность?

8. Какие категории сотрудников вашей организации занимаются госзакупочной деятельностью на разных стадиях? Какова средняя оплата труда сотрудников каждой категории?

9. Каковы для поставщиков специфические выгоды работы по госконтрактам (более высокие цены, менее жесткие требования со стороны заказчиков и т.п.)?

10. Каковы специфические издержки, которые характерны для поставок по госконтрактам в отличие от поставок компаниям частного сектора?

Процесс закупки

11. Оцените, пожалуйста, продолжительность (в днях) и трудозатраты (в человеко-часах) на различные стадии участия в госзакупочном процессе (в соответствии с табл. 14).

12. Требуется ли какие-либо затраты финансовых средств организации?

13. Каковы возможные специфические издержки вашей организации, возникающие в ходе исполнения контракта?

14. Какова вероятность возникновения конфликтной ситуации с заказчиком?

15. Каковы способы их разрешения и соответствующие временные и финансовые затраты?

Таблица 14. Экспертные оценки общей продолжительности отдельных закупочных процедур и соответствующих трудовых затрат в рамках конкретной организации-поставщика

| Тип процедуры | Запрос котировок | | Электронный аукцион | | Открытый конкурс | |
|--|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | Общая продолжительность, дни | Трудовые затраты, чел.-час. | Общая продолжительность, дни | Трудовые затраты, чел.-час. | Общая продолжительность, дни | Трудовые затраты, чел.-час. |
| Мониторинг объявлений о торгах и выявление перспективных для участия | | | | | | |
| Подготовка пакета формальных документов для участия в торгах | | | | | | |
| Подготовка содержательной заявки (как, например, для НИР) | | | | | | |
| Предварительные переговоры с потенциальным заказчиком | | | | | | |
| Заключение контракта | | | | | | |
| Оформление сопроводительной документации | | | | | | |
| Предоставление дополнительной информации по запросу | | | | | | |
| Подготовка и предоставление отчетных материалов | | | | | | |

Приложение 2

Примеры сложных закупок

Приборы, аппаратура и их обслуживание

- приборы для научных исследований
- радио- и телевизионная передающая и приемная аппаратура; аппаратура телефонной и телеграфной связи; радиолокационная аппаратура
- рентгено-флуоресцентный анализатор
- рентгеновский дифрактометр
- трехкамерная телевизионная станция
- ультразвуковой дефектоскоп
- оборудование для физических исследований
- средства радиолокационные геодезические
- техническое обслуживание дифрактометра
- запчасти для электронного микроскопа
- спектрофотометр
- ремонт энергодисперсионной системы
- электронный микроскоп
- стробоскопический блок
- ремонт и настройка системы электронного регулирования дифрактометра
- техническое обслуживание и ремонт спектрометров видимого и инфракрасного диапазонов

Строительство, проектирование

- геологические изыскания и разведка недр
- услуги по подготовке строительного участка, предшествующие строительству
- услуги по ремонту жилищ (квартир, домов) и строительству индивидуального жилья
- проектная документация и технико-экономическое обоснование продукции
- строительство зданий и сооружений под ключ, включая ремонт и реконструкцию
- услуги по завершению строительства
- ремонтно-строительные работы
- монтаж конструкций каркасов зданий и сооружений

- проектно-сметные работы по реконструкции систем электроснабжения
- экспертиза проекта общежития на земельном участке
- замена оконных и дверных блоков на конструкции ПВХ входной группы и комнаты охраны
- услуги в области технической деятельности: услуги в области архитектуры; инженерные услуги в области гражданского и промышленного строительства; услуги по техническим испытаниям и анализу; услуги по вопросам сертификации продукции и аттестации производств

Профессиональные услуги

- интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые нематериальные активы в области естественных и технических наук
- услуги в области образования
- юридическая помощь, предоставляемая женщинам
- услуги в области научно-исследовательских работ
- консультативные услуги по компьютерным техническим средствам, связанные с их приобретением, установкой и эксплуатацией
- консультационные услуги по экспертизе деятельности структурных подразделений
- услуги по аккредитации испытательных лабораторий и центров
- консультативные и инженерные услуги в области архитектуры
- консультативные услуги по вопросам финансового управления, кроме корпоративного налога
- разработка методов синтеза и предоставление аналитических образцов
- автоматизированные информационные системы, системы для научных исследований, системы проектирования и управления на основе компьютерных баз данных
- услуги по сертификации продукции и аттестации производств

Приложение 3

Описание деятельности сотрудников, участвующих в закупочной деятельности Воронежского государственного университета⁵

(по результатам интервью)

Проректор по экономике и международному сотрудничеству (далее – проректор по экономике) согласовывает документы ежедневно по факту визирования счета у него (ставит визу на бланке счета). Согласование закупки у данного должностного лица проводится несколько раз. Подразделение подписывает у него закупочную заявку, т.е. его подпись выступает гарантией для отдела закупок разрешения проводить процедуру закупки. Кроме того, проректор по экономике играет решающую роль в планировании закупок – когда полностью подготовлен план-график закупок на календарный год, проректор по экономике его проверяет и утверждает. При этом надо отметить, что в плане-графике постоянно производятся корректировки, которые также контролирует проректор по экономике. Так, в случаях сокращения финансирования, он вместе с руководителем финансово-экономического управления принимает решение об исключении отдельных процедур из плана-графика закупок Университета.

Конкурсная комиссия, в состав которой в 2012 г. входили: ректор, проректор по экономике, проректор по стратегическому развитию и интеграции, проректор по научно-исследовательской деятельности, начальник отдела закупок, секретарь (один из сотрудников отдела закупок). В некоторых случаях дополнительно вводится начальник отдела строительства и проректор по строительству, неофициально в заседаниях конкурсной комиссии могут принимать участие и авторы сложных технических заданий.

С 01.06.2013 г. единая комиссия была разделена на четыре подкомиссии и существенно расширена. Это обусловлено необходимостью качественной оценки закупаемых услуг, товаров, работ. Поэтому подкомиссии выделены по тематическим направлениям:

1) в области капитального строительства и хозяйственной работы (6 человек);

⁵ Не включая сотрудников, полный рабочий день занимающихся закупками (это сотрудники отдела закупок и сотрудник юридического отдела).

2) в области приобретения вычислительной, бытовой и офисной техники, электроники, электронного оборудования, электронных компонентов, системных и прикладных программных средств, оказания услуг, связанных с деятельностью по использованию компьютеров, программному обеспечению, техническому и гарантийному обслуживанию оборудования (7 человек);

3) в области приобретения специализированного оборудования, оказания услуг, связанных с деятельностью по использованию специализированного оборудования, техническому и гарантийному обслуживанию оборудования, работ и услуг в области НИР и ОКР (6 человек);

4) в области прочих видов работ, услуг, товаров (7 человек).

Бухгалтерия не участвует напрямую в процессе закупочной деятельности. Ее сотрудники (в данном Университете это один человек) ведут учет по отдельным договорам и исполнителям, выгрузка платежных поручений (факт оплаты этапов договора) осуществляется ежедневно в автоматизированной электронной системе Университета, закрытие договора проводится сотрудником отдела закупок по фактам оплаты всех этапов договора (экономист или начальник отдела закупок). Обращение в бухгалтерию проводится в спорных случаях, когда не совпадают данные по факту регистрации счета в отделе закупок и по факту его оплаты в бухгалтерии, а также для сверки платежей по договорам.

Подразделения-заказчики. В подразделениях к закупкам (планирование, составление заявки) имеют отношение все материально-ответственные лица (непосредственно контактируют с отделом закупок), руководители подразделений (или НИЧ), деканы. Также разработкой сложных технических заданий занимаются высококвалифицированные специалисты подразделений. В отдел закупок поступают заявки чаще всего уже с техническим заданием в виде отдельного приложения, которое в процессе подготовки документации для процедур может уточняться или принципиально корректироваться. Наиболее сложные закупки проводят службы капитального строительства, административно-хозяйственное управление, управление научно-исследовательских работ и инноваций, центр коллективного пользования научным оборудованием, центр коммерциализации технологий, управление информатизации и компьютерных технологий.

Препринт WP8/2014/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., Яковлев А.А.

**Сколько стоят процедуры госзакупок?
Эмпирическая оценка с позиций заказчика**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,7
Усл. печ. л. 2,6. Заказ № . Изд. № 1597

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»